

CHRONIQUES¹

CHRONIQUE DE L'ADMINISTRATION

Bénédicte DELAUNAY

*Professeur
à l'Université de Tours*

Michel LE CLAINCHE

*Trésorier-payeur général
Alpes-Maritimes*

Hervé RIHAL

*Professeur à l'Université
d'Angers*

Luc ROUBAN

*Directeur de recherche au CNRS,
Cevipof-Sciences-po*

I – RÉFORME DE L'ÉTAT ET DE LA GESTION PUBLIQUE

• Projets de réforme de l'État

Les propositions du rapport Attali

Le 23 janvier 2008, Jacques Attali a remis au Président de la République et au Premier ministre le rapport de la Commission pour la libération de la croissance française comprenant 316 propositions². Dans une partie intitulée « une nouvelle gouvernance au service de la croissance », de nombreuses propositions visent à promouvoir une administration tout à la fois plus légère, réactive et participative. Au titre de la maîtrise des dépenses, le rapport préconise notamment la fusion du projet de loi de financement de la sécurité sociale avec le projet de loi de finances et la fixation sur ce périmètre d'une norme globale de dépense sur trois ans qui serait inscrite dans une loi organique. L'évaluation des services de l'État et des agents des services publics dans le cadre de procédures publiques auxquelles participent des usagers doit devenir systématique. L'État doit être « stratège et efficient », ce qui suppose, notamment, la simplification des normes par l'évaluation *ex ante* et *ex post* de tout projet de loi et de règlement, par la création d'un Comité pour une meilleure gouvernance chargé de faire en permanence des propositions de simplification, par l'unification des procédures consultatives autour du Conseil économique et social, par la publication simultanée des lois et des décrets d'application.

1. Ces « Chroniques » concernent la période du 1^{er} décembre 2007 au 31 mars 2008.

2. Commission pour la libération de la croissance française présidée par Jacques Attali, « 300 décisions pour changer la France », coédition XO Éditions et La Documentation française, 2008.

L'objectif d'allègement et de dynamisation de l'administration regroupe le plus grand nombre de propositions : renforcer la capacité d'arbitrage du gouvernement en créant un ministre d'État en charge d'un Office du budget qui regrouperait les directions en charge du budget, de la sécurité sociale et de la fonction publique ; simplifier l'organisation gouvernementale en limitant le nombre de ministres entre douze et vingt par une loi organique qui limiterait également l'effectif des cabinets ministériels et le nombre de directions d'administration centrale ; simplifier l'administration en généralisant le rescrit et les guichets uniques ; généraliser l'administration électronique par l'accélération de la dématérialisation des procédures, complétée par l'organisation d'un réseau de points d'accès aux services publics (guichet unique du citoyen avec partage des *front offices*) à la disposition des citoyens qui n'ont pas un accès personnel à l'internet et par le lancement de dix programmes majeurs d'administration (recouvrement des cotisations sociales ; bourse numérique des emplois publics ; guichet unique virtuel ; justice numérique ; bourse internet du logement social ; numérisation du patrimoine culturel ; compte administratif numérique pour chaque citoyen et chaque entreprise...). Le recrutement des grands corps de l'État (inspections générales regroupées et hautes juridictions administratives, financières et judiciaires) sera radicalement modifié : le recrutement se ferait par concours après cinq années minimum d'exercice dans la fonction d'administrateur. Les agences de service public, qui ne répondront pas à un modèle juridique unique, jouiront d'une véritable autonomie de gestion. Elles seront gouvernées par des conseils de surveillance auxquels participeront des usagers et par des directeurs nommés et responsabilisés. Elles seront liées à l'État par un contrat d'objectif. Elles rempliront des missions opérationnelles dans les domaines régaliens : gestion de l'impôt, tenue de la comptabilité publique, conseil et assistance aux entreprises de moins de vingt salariés, statistiques et enquêtes économiques, protection civile, administration pénitentiaire. Cette organisation pourrait être étendue ultérieurement aux services sociaux, à la formation professionnelle, à la politique du logement et à la politique de la ville. En complément, l'externalisation de certaines activités annexes sera étendue. Par ailleurs, le rapport recommande de moderniser la gestion des ressources humaines, de clarifier la décentralisation en renforçant les régions et les intercommunalités au détriment du département dont la suppression est envisagée à l'horizon d'une décennie et de réformer les administrations sociales ainsi que le secteur parapublic (notamment les HLM).

La publication de ce rapport a donné lieu à un intéressant débat sur la place de l'administration consultative. Le Président de la République avait annoncé lors de l'installation de la Commission qu'il en appliquerait les recommandations et Jacques Attali a insisté sur le caractère global et indissociable des 300 propositions, ce qui a entraîné les protestations des autres décideurs, notamment des parlementaires, qui se sont élevées contre la « République des experts ».

L'exercice a été recadré : le Président de la République a confirmé le cap des réformes à l'exception de la suppression des départements, de celle du principe de précaution au niveau constitutionnel et de la libéralisation des activités de pharmacie. Le Premier ministre a réuni le 1^{er} février 2008 un séminaire gouvernemental pour étudier les propositions et ouvrir de multiples consultations. Les commissions des deux assemblées ont procédé à des auditions et ont créé des groupes de travail. Le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement a pu écrire « Rapport Attali : faire mentir Clémenceau, après le temps des experts, voici celui des parlementaires. Le débat est désormais grand ouvert ».

Projet de réforme constitutionnelle

Après la remise au Président de la République du rapport de la Commission présidée par M. Balladur, le Premier Ministre a mené une large concertation et préparé un avant-projet de texte qui a été présenté au conseil des ministres du 19 mars 2008.

Outre les dispositions relatives au rééquilibrage des relations entre le gouvernement et le parlement, ce projet comporte plusieurs dispositions intéressant le fonctionnement de l'administration : le nombre maximum de ministres est fixé par une loi organique ; les nominations aux postes administratifs les plus importants seront soumises à l'avis préalable d'une commission parlementaire ; un Défenseur des droits des citoyens doté de pouvoirs importants sera institué ; la compétence du Conseil supérieur de la magistrature sera modifiée ; le Conseil économique et social, dont la compétence consultative obligatoire sera étendue aux questions environnementales, pourra être saisi par voie de pétition citoyenne.

Pilotage de la révision générale des politiques publiques (RGPP)

Dans une lettre adressée à tous les membres du gouvernement et rendue publique le 19 mars 2008, le Premier ministre a chargé le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique de piloter la révision générale des politiques publiques au niveau interministériel. Chaque ministère devra se doter d'un « comité de pilotage RGPP » qui devra se réunir au moins toutes les six semaines. Un tableau de bord devra être alimenté mensuellement par les ministres et une équipe d'appui interministérielle assurera la synthèse du suivi des réformes.

• Autorités indépendantes et juridictions*Organisation des services du Médiateur de la République*

Un décret du 31 janvier 2008 rassemble et précise certaines dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services du Médiateur de la République³. Il prévoit notamment que le directeur général est nommé par décret sur proposition du Médiateur de la République.

Réforme de l'exercice des fonctions consultatives du Conseil d'État

Un décret du 6 mars 2008 a réformé les conditions d'exercice des fonctions consultatives du Conseil d'État⁴. En premier lieu, la réforme vise à améliorer l'efficacité de la procédure face à la diversité des affaires : création d'une nouvelle section de l'administration qui traitera de l'ensemble des textes relatifs à la fonction publique mais aussi de toutes les questions de gestion publique (relations entre administration et usagers, procédure administrative non contentieuse, défense nationale, contrats publics, propriétés publiques) ; création d'une formation ordinaire de chaque section administrative ; attribution de la voie délibérative à tous les membres des sections ; création d'une fonction de président-adjoint. En second lieu, la réforme inscrit dans les textes la séparation entre les activités de conseil et les activités contentieuses. Le Conseil d'État indique que cette réforme « n'est que la première pierre d'un ensemble plus vaste de renouvellement, d'anticipation et d'adaptation voulu par son vice-président ». Celui-ci a en effet présenté un « projet pour le Conseil d'État et la juridiction administrative » qui touche à de

3. Décret n° 2008-99 du 31 janvier 2008, *JORF*, 2 février 2008, p. 2097 qui abroge les décrets n° 73-254 du 9 mars 1973 et n° 86-237 du 18 février 1986.

4. Décret n° 2008-225 du 6 mars 2008, *JORF*, 7 mars 2007, texte n° 20.

nombreux aspects : poursuite de l'adaptation des procédures et des méthodes ce qui vise par exemple le changement de nom du commissaire du gouvernement ou le développement de l'oralité et des téléprocédures ; réflexion sur la répartition des compétences entre les différents niveaux de la juridiction administrative ; développement du recours administratif préalable obligatoire ; amélioration de la qualité du droit par la réforme de la fonction consultative ; diversification du recrutement ; meilleure communication ; formalisation des règles déontologiques.

Réforme de la carte judiciaire

Deux décrets du 15 février 2008 entérinent la réforme de la carte judiciaire⁵ ; l'un fixant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance ; l'autre modifiant le siège et le ressort des tribunaux de commerce.

Organisation des services du Contrôleur général des lieux de privation de liberté

En application de la loi du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, un décret du 12 mars 2008 organise les fonctions de contrôleur auprès du Contrôleur général en prévoyant certaines immunités⁶. Le décret règle également le régime administratif, financier et comptable de l'institution. Quelques dispositions sont relatives aux modalités du contrôle conformément aux dispositions précises de la loi.

• Gouvernement

Composition du Gouvernement Fillon

Après les élections municipales, le Président de la République a procédé à un remaniement ministériel d'ampleur limitée et qualifié généralement de « technique »⁷. La structure générale du gouvernement n'est, en effet, pas modifiée⁸ : le nombre de ministres reste fixé à quinze alors que celui des secrétaires d'État passe de dix-sept à vingt-deux, cinq nouveaux portefeuilles étant créés. L'annonce, par le Secrétaire général de l'Élysée en décembre 2007 de la création de « ministres missionnaires, nommés pour quelques mois pour traiter un problème spécifique » n'a pas été suivie d'effet. En outre, dix-huit ministres et secrétaires d'État ont vu changer leurs appellations ou leurs attributions.

En ce qui concerne les ministres, seuls quelques titres changent : le ministre d'État, de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable voit s'ajouter explicitement deux nouveaux secteurs : l'énergie qui était déjà, pour l'essentiel, dans ses attributions et l'aménagement du territoire, qui avait disparu des intitulés ministériels. Le « MEDAD » devient donc le « MEEDADAT ». L'aménagement du territoire est confié à un secrétaire d'État. Un autre nouveau secrétaire d'État est créé auprès de ce ministre. Il est chargé du « développement de la région capitale ». Cette curieuse expression vise à laisser de larges marges de manœuvre au nouveau membre du gouvernement qui a expliqué que la « région capitale » n'est pas seulement le « grand Paris ». L'intervention de l'État pour l'organisation de Paris et de sa région, très en retard dans le développement de l'intercommunalité, n'est pas illégitime, même s'il ne va pas dans le sens de la décentralisation.

5. Décret n° 2008-145 et 2008-146 du 15 février 2008, *JORF*, 17 février 2008, texte n° 2862 et texte n° 2920.

6. Décret n° 2008-246 du 12 mars 2008, *JORF*, 13 mars 2008, p. 4540.

7. Décret du 18 mars 2008, *JORF*, 19 mars 2008, p. 4840.

8. Voir Le Clainche (M.), « Le point sur la structure des gouvernements de M. Fillon », *RFAP*, n° 123, 2007, p. 443-448.

La ministre chargée de l'économie perd, dans son titre, la référence aux finances mais gagne l'industrie pour devenir la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Le MEFE devient donc le MEIE. Cette modification ne devrait pas entraîner de nouveaux partages d'attributions mais elle marque encore davantage la séparation de l'économie d'avec les finances, ce mot disparaissant du gouvernement. L'emploi est confié à un secrétaire d'État.

Par ailleurs, le co-développement est remplacé par le « développement solidaire », plus élégant, dans le titre du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

Le ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité voit s'étendre son domaine d'activité à la famille qui est confié à un nouveau secrétaire d'État.

Enfin, la ministre de la santé, de la jeunesse et des sports se voit reconnaître des attributions dans le domaine de la vie associative. Son secrétaire d'État, initialement chargé seulement des sports, voit son domaine d'attribution étendu à la jeunesse et à la vie associative.

Outre les nouveaux secrétaires d'État chargés de l'aménagement du territoire, du développement de la région capitale, de l'emploi, de la famille, deux nouveaux secrétaires d'État occupent des fonctions traditionnelles, respectivement au commerce extérieur (qui était regroupé avec les entreprises) et aux collectivités territoriales (qui ne relevaient pas d'un secrétaire d'État).

La véritable innovation est l'attribution explicite de la charge du développement de l'économie numérique à un membre du gouvernement. Ce sujet fait l'objet d'une action prioritaire depuis 1997 (date du lancement du programme d'action gouvernementale pour la société de l'information), mais c'est la première fois qu'il est explicité au sein du gouvernement. Habituellement rattaché au Premier ministre ou à la communication, cette fonction est attribuée au secrétaire d'État chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques et de l'économie numérique. Pour l'exercice de ces attributions le secrétaire d'État dispose de la direction générale des entreprises, de la direction du développement des médias, de la délégation aux usagers de l'internet et du Conseil général des technologies de l'information. Il peut présider le comité stratégique pour le numérique⁹.

Enfin, une redistribution est opérée au niveau des secrétaires d'État chargés de « l'industrie et de la consommation » ; et « au commerce, artisanat, petites et moyennes entreprises, tourisme et services ». Ce secrétaire d'État, au titre le plus long du gouvernement, récupère le tourisme auparavant relié à la consommation.

Pour résumer : les finances ont disparu (après l'équipement en mai 2007) ; l'industrie, la famille, la vie associative et l'aménagement du territoire sont réapparus ; l'économie numérique fait son entrée.

Le communiqué de la Présidence précise que le secrétaire d'État chargé de l'industrie et de la consommation, qui exerce en outre les fonctions de porte-parole du gouvernement, ainsi que le secrétaire d'État chargé de l'Outre-mer, participeront à tous les conseils des ministres.

Ce remaniement n'est donc pas encore celui de l'ajustement des réformes des structures engagées en mai 2007 dont l'évaluation avait été annoncée à l'époque. En augmentant le nombre des membres du gouvernement, en alourdissant les intitulés et en ne rationalisant pas les découpages, il ne fait qu'amorcer timidement la « vraie » réorganisation gouvernementale.

9. Décret d'attribution n° 2008-313 du 4 avril 2008, *JORF*, 6 avril 2008, p. 5833.

Circulaire relative à l'application des lois

Dans une brève circulaire adressée aux membres du gouvernement le 29 février 2008¹⁰, le Premier ministre rappelle que « le vote de la loi n'est pas l'achèvement de la réforme » et souligne que l'objectif de sortie des textes réglementaires d'application dans les six mois suivant la publication de la loi n'est pas encore atteint. Il demande à chaque ministre de désigner une structure clairement identifiée responsable de la coordination du travail d'application des lois (c'est, en général, le bureau du cabinet qui exerce cette fonction). Il annonce la fixation d'un échéancier prévisionnel arrêté en réunion interministérielle après le vote des lois nouvelles et un point à échéance régulière. Un bilan d'application des lois sera établi tous les six mois, ministère par ministère. Il sera adressé au Parlement et « remis à la presse et mis en ligne sur internet ».

• **Coordination interministérielle**

Annnonce de la création d'un Conseil de défense et de sécurité nationale

La création d'un Conseil national de sécurité sur le modèle américain avaient été évoquée pendant la campagne présidentielle. À l'occasion d'un point étape des travaux de la commission du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, le Président de la République a annoncé le 3 janvier 2007, la création d'un Conseil de défense et de sécurité nationale auprès de lui. Cette instance assistée par un conseil consultatif dont les membres seront nommés par le chef de l'État. L'impact de la création de ce nouvel organisme sur le Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) rattaché au Premier ministre n'a pas été précisé.

Lutte contre la fraude

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a présenté au conseil des ministres du 9 janvier 2008, une communication relative à la lutte contre la fraude. Si le sujet n'est pas neuf, la démarche présentée est nouvelle : une action globale et concertée contre toutes les formes de fraudes, fiscale et sociale, portant sur les prélèvements aussi bien que sur les prestations. Le Comité national de lutte contre la fraude en matière de protection sociale, créé en 2006, verra sa composition et son champ d'action élargi. Une délégation nationale de lutte contre la fraude sera créée et devra être opérationnelle d'ici la fin avril 2008.

Nomination d'un préfet, délégué général à la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logés

À la suite des manifestations conduites fin 2007 par les associations de mal-logés, le Premier ministre avait confié au député Étienne Pinte une mission sur les sans-abri. Le rapport du parlementaire a été présenté fin janvier. Pour sa mise en œuvre, le Premier ministre a nommé le 21 février 2008, un « super préfet » pour coordonner le chantier prioritaire des sans-abri. Le préfet délégué général est placé directement auprès du Premier ministre. Il a pour mission de préparer et de suivre la coordination interministérielle de la politique en matière d'hébergement et d'accès au logement.

Suppression du Haut conseil de la coopération internationale

Un décret du 20 mars 2008 supprime le Haut conseil de la coopération internationale conformément à une décision du conseil de modernisation du 12 décembre 2007.

10. Circulaire du 29 février 2008, *JORF*, 7 mars 2008, texte n° 3.

• Administrations centrales

Simplification de la procédure d'organisation des services

Conformément aux décisions du Conseil de modernisation du 12 décembre 2007, un décret du 29 février 2008¹¹ modifie le décret du 15 juin 1987 pour rendre plus facile et plus rapide la procédure d'organisation (et de réorganisation) des services d'administration centrale. Celle-ci pourra désormais être opérée par décret et non plus obligatoirement par décret en Conseil d'État.

Organisation du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement

Le nouveau ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement est organisé par le décret du 26 décembre 2007¹². Il est doté d'un secrétaire général aux compétences très larges. Il « assiste le ministre pour l'administration du ministère » et a sous son autorité l'ensemble des directions et services. Ceux-ci comprennent deux directions et un service opérationnel : la direction de l'immigration (détachée du ministère de l'emploi et de la solidarité), la direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté et le service de l'asile et cinq entités transversales (services de la stratégie, de l'administration générale et des finances, des affaires européennes, des affaires internationales et du codéveloppement et mission de la communication). Le ministère exerce seul ou avec d'autres ministères la tutelle sur l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations, sur l'Agence nationale de cohésion sociale et l'égalité des chances et sur la Cité nationale de l'histoire de l'immigration.

Création du comité d'éthique du ministère des affaires étrangères

Un décret du 26 décembre 2007 crée, pour une durée de cinq ans, un comité d'éthique auprès du ministre des affaires étrangères¹³. Il est composé de cinq fonctionnaires et de six personnalités qualifiées dont l'une assure la présidence.

• Administrations déconcentrées

Réorganisation des services territoriaux de l'État

Lors de la réunion de la Commission de modernisation de l'État du 19 mars 2008, le Premier ministre a rendu publique sa lettre du même jour adressée aux préfets. Il rappelle que « la circonscription régionale devient le niveau de droit commun du pilotage des politiques de l'État sur le territoire » et définit la future organisation en huit structures de regroupement : la direction fusionnée des impôts et du trésor public ; celle de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt ; la culture ; les services du MEDADAT et du logement ; le travail, l'emploi et les entreprises qui regroupera : le travail, l'emploi et la formation professionnelle avec le commerce extérieur, le commerce et l'artisanat, le tourisme, le service du développement et de l'action économique de l'actuelle direction régionale de l'industrie et la direction régionale de la concurrence, de la consommation et répression des fraudes ; la cohésion sociale ; le rectorat ; la future agence régionale de santé. L'organisation des services départementaux est encore à l'étude. D'ores et déjà l'hypothèse d'un regroupement des effectifs et des moyens départementaux dans un seul budget opérationnel de programmes promu par le ministère de l'intérieur est écartée

11. Décret n° 2008-208 du 29 février 2008, *JORF*, 2 mars 2008, texte n° 5.

12. Décret n° 2007-1891 du 26 décembre 2007, *JORF*, 30 décembre 2007, texte n° 64.

13. Décret n° 2007-1849 du 26 décembre 2007, *JORF*, 29 décembre 2007, texte n° 32.

même si les mutualisations sont encouragées. Une mission interministérielle auprès du Premier ministre est chargée de poursuivre les travaux.

• Établissements publics

Réforme du service public de l'emploi

La loi du 13 février 2008 organise la fusion annoncée entre l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et l'Unedic¹⁴. L'objectif est de simplifier les démarches des demandeurs d'emploi et d'améliorer le suivi des chômeurs. Le dispositif principal est la création d'ici 2008 d'un organisme unique chargé d'assurer l'ensemble des missions du service public de l'emploi : accueil, orientation, placement, indemnisation et accompagnement des chômeurs. L'établissement, appelé officiellement « institution publique mentionnée à l'article L 311-7 du code du travail », qualifié par le ministre « d'opérateur du service public de l'emploi » et par la presse de « France emploi », est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il est administré par un conseil d'administration qui comprend cinq représentants de l'État, cinq représentants des employeurs, cinq représentants des salariés, deux personnalités qualifiées et un représentant des collectivités territoriales. Le président est élu par le conseil d'administration en son sein. Le directeur général exerce la direction de l'institution dans le cadre des orientations définies par le conseil d'administration. L'institution est soumise, en matière de gestion financière et comptable, aux règles applicables aux entreprises commerciales. Une instance provisoire, organisée comme l'institution future, est chargée de la mettre en place, en particulier, d'élaborer le projet d'organisation des services et d'engager la procédure de choix du nom. La loi organise également le Conseil national de l'emploi, présidé par le ministre chargé de l'emploi, et lui attribue la mission de concourir à la définition des orientations stratégiques des politiques de l'emploi et de veiller à la mise en cohérence des actions des différents acteurs. Les conseils régionaux de l'emploi sont présidés par les préfets de région. La loi précise enfin les missions des maisons de l'emploi qui subsistent : observation de la situation de l'emploi, anticipation des mutations économiques, coordination des actions du service public de l'emploi. La collecte des cotisations de chômage sera transférée de l'Unedic vers l'Urssaf au plus tard au 1^{er} janvier 2012.

Débats sur la création des agences régionales de santé (ARS)

Dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), Philippe Ritter a remis en janvier 2008 un rapport sur la création des futures agences régionales de santé (ARS). L'idée est de créer un établissement public chargé de créer un pilotage unifié au niveau régional couvrant un large périmètre actuellement occupé par les agences nationales de l'hospitalisation (ARH), les directions régionales et départementales de l'action sanitaire et sociale (DRASS et DDASS) et les organismes de sécurité sociale : gestion de l'hôpital, de la médecine libérale, du secteur médico-social et de la santé publique. Plusieurs sujets restent en discussion : compétence en matière de régulation financière confiée à l'agence régionale de santé ou maintenue aux caisses primaires d'assurance maladie (ce que préconise un rapport du député Yves Bur, rapporteur du projet de loi de financement de la sécurité sociale) ; maintien ou suppression des DDASS...

Rapprochement des institutions traitant de la sécurité et de la défense

Dans un rapport remis au Président de la République le 20 mars 2008, Alain Bauer préconise de fusionner, d'une part, l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES) et l'Institut d'études et de recherche sur la sécurité des entreprises et, d'autre

14. Loi n° 2008-126 du 13 février 2008, *JORF*, 14 février 2008, p. 2712.

part, l'Institut des hautes études de défense nationale (IHDN) et le Centre des hautes études de l'armement (CHEAR). Il propose de créer, au niveau supérieur, un Conseil supérieur de la formation et de la recherche rattaché au Premier ministre et, pour ses orientations, au Président de la République.

• Administration consultative

La commission pour une nouvelle télévision publique

La gestion des vives réactions suscitées par l'annonce, le 8 janvier 2008, par le chef de l'État de la suppression de la publicité sur les chaînes publiques de télévision a donné lieu à une inflexion de la politique suivie depuis le début du quinquennat en matière d'administration consultative. Les réactions qui ont suivi la présentation du rapport de la Commission pour la libération de la croissance française (v. *supra*), fustigeant la république des experts ont aussi pesé dans cette recherche d'un meilleur équilibre entre les experts et les politiques. Après avoir annoncé la création de la Commission le 16 février 2008 et recherché un président «hors norme», issu du monde des médias, le Président de la République a désigné le Président du groupe parlementaire UMP, Jean-François Coppé. La commission, installée le 19 février, est composée à égalité de professionnels (dont un pédopsychologue et un représentant de l'audiovisuel britannique) et de parlementaires de l'UMP, du parti communiste et, après hésitation, du parti socialiste. Le mandat de la commission est, lui aussi, très politique puisqu'il dépasse la question initiale du financement pour englober l'avenir de l'audiovisuel public. Le Président de la République a cependant défini assez précisément la «feuille de route» de la commission dont il veut faire un exemple de la nouvelle manière de décider: sur les questions choisies par le Président, dans un cadre et avec des objectifs définis *a priori* par lui, dans un délai court, après cependant une large consultation et avec un savant dosage d'expertise et de politique qui reste encore à régler.

Création de la Commission nationale de labellisation des structures de transfert et de diffusion des technologies

Un décret du 15 janvier 2008 crée cette nouvelle commission auprès du ministre chargé de la recherche¹⁵.

Création du comité de suivi de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités

Un décret du 23 janvier 2008 crée un comité «chargé de l'évaluation de l'application de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités universitaires»¹⁶. Il est doté d'une large compétence consultative. Il transmet chaque année un rapport au Parlement et au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il est composé de quatre parlementaires et de douze personnalités qualifiées parmi lesquelles est choisi le président.

Création des commissions spécialisées de coordination des actions de prévention des expulsions locatives

Un décret du 28 février 2008 crée une commission départementale coprésidée par le préfet et le président du conseil général qui, dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, formulera des recommandations aux différents acteurs du logement social¹⁷.

15. Décret n° 2008-50 du 15 janvier 2008, *JORF*, 17 janvier 2008, p. 892.

16. Décret n° 2008-72 du 23 janvier 2008, *JORF*, 24 janvier 2008, p. 1282.

17. Décret n° 2008-187 du 26 février 2008, *JORF*, 28 février 2008, p. 3473.

Organisation des commissions locales d'information auprès des installations nucléaires de base

Un décret du 12 mars 2008 définit les modalités d'application de l'article 22 de la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire¹⁸. Ce texte avait modifié l'organisation des commissions locales d'information chargées d'une mission générale de suivi, d'information et de concertation sur l'impact des activités d'une installation nucléaire sur les personnes et sur l'environnement. La création et l'organisation de la commission relève du président du conseil général. Elle comprend des élus dont son président, des représentants d'associations, des représentants des organisations syndicales de l'entreprise exploitante, des personnalités qualifiées et des représentants du monde économique. Des dispositions particulières s'appliquent aux commissions dotées d'un statut d'association.

- **Gestion publique**

Rapport de la Cour des comptes

La Cour des comptes a publié le 6 février 2008 son rapport public annuel. Comme chaque année, elle publie ses observations sur différents services de l'État ou activités publiques: les conservations des hypothèques, qualifiées de «curiosité administrative»; la politique immobilière de l'État; le rôle de l'Agence des participations de l'État; la présentation des sociétés concessionnaires d'autoroutes; le Centre national de la recherche scientifique; le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique; le service public de l'emploi; la politique d'aide au développement agricole; l'Institut national de l'audiovisuel...

Lancement du premier budget pluriannuel de l'État

Le Premier ministre a annoncé aux membres du gouvernement, par une circulaire du 11 février 2008, le lancement de la procédure de budget pluriannuel de l'État pour la période 2009-2010-2011. Il souligne que cette évolution majeure du cadre budgétaire de l'État, annoncée en décembre 2007 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, rapprochera la France de ses partenaires anglais, néerlandais et suédois. Le budget pluriannuel fixera les moyens de chacune des grandes politiques publiques pour trois ans. Les effectifs et les réformes structurelles à mettre en œuvre seront également définies. Le Premier ministre officialisera ces prévisions dans des lettres-plafond adressées aux ministres. La programmation pluriannuelle sera soumise au Parlement. Le projet de loi de finances annuel continuera de déterminer la partie «recettes» et ajustera les crédits par programmes dans le respect de la pluriannualité.

- **Contrats et marchés publics**

Réforme des contrats de partenariat

Le gouvernement souhaite développer le recours aux contrats de partenariat créés par l'ordonnance du 17 juin 2004. Ces procédures permettent à l'État et aux collectivités locales de déléguer au secteur privé la construction, la gestion et, parfois, l'exploitation d'équipements publics. 27 contrats ont été signés à la fin 2007 pour 135 projets identifiés. Cette procédure reste donc exceptionnelle alors qu'elle concerne 15 % de l'investissement public en Grande-Bretagne. La ministre de l'économie, des finances et de l'emploi

18. Décret n° 2008-251 du 12 mars 2008, *JORF*, 14 mars 2008, p. 4641.

a présenté, au conseil des ministres du 13 février 2008, un projet de loi relatif aux contrats de partenariat. Il élargit les possibilités de recours, en ajoutant aux deux situations actuellement prévues, urgence ou complexité du projet, deux nouveaux cas : lorsque l'intérêt économique et financier du recours au contrat de partenariat est démontré à l'issue d'une évaluation des différents modes d'action envisageables ; à titre transitoire, jusqu'en 2012, dans certains secteurs où les besoins immédiats sont avérés : locaux de l'enseignement supérieur, de la police, de l'administration pénitentiaire, nouvelles technologies, rénovation urbaine. Par ailleurs, le projet loi organise la neutralité fiscale entre les contrats de partenariat et les marchés publics et précise les conditions de perception des recettes complémentaires par le prestataire privé. Enfin, un plan de sensibilisation et de formation des acheteurs publics est envisagé.

• Administration électronique

Rationalisation de l'administration électronique

Le 28 février 2008, le site « administration24h24.gouv.fr » a été fusionné dans le portail service-public.fr qui reçoit trente millions de visiteurs par an. Ainsi, les particuliers ou les entreprises pourront-ils se renseigner et effectuer les démarches en ligne sur un seul et même site. A cette occasion, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a annoncé la création d'un portail internet unique de renseignements administratifs et d'accès aux télé-procédures ainsi que l'homogénéisation de la présentation de tous les sites de services de l'État. Enfin, il a souhaité le développement de l'accueil intégré en rendant plus nombreuses et plus efficaces les synergies entre le téléphone, le guichet et l'internet.

II – DÉCENTRALISATION ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

• Collectivité d'Outre-mer, statut d'autonomie, nouveau statut de la Polynésie française

Les lois organique et ordinaire 2004-192 et 2004-193¹⁹ permettent notamment à la Polynésie française d'adopter des actes dénommés « lois du pays ». Rappelons qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi organique : « La Polynésie française se gouverne librement et démocratiquement par ses représentants élus et par la voie du référendum local ». Les organes de gouvernement sont un président, un gouvernement et une assemblée de la Polynésie française composée de cinquante-sept membres répartis entre six circonscriptions, élus pour cinq ans et rééligibles. Les lois de 2004 avaient institué un scrutin mixte à un tour avec une prime à la liste ayant obtenu le plus de suffrages dans chaque circonscription et une répartition du reste des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

À peine quatre ans après, l'ouvrage est remis sur le métier par la loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007²⁰. En effet, les lois de 2004 n'ont pas permis d'obtenir

19. Voir cette « Chronique », *RFAP*, 2004, n° 109, p. 160.

20. Tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française, *JORF*, 8 décembre, p. 19890 ; V. aussi loi n° 2007-1720 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française, *JORF*, 8 décembre, p. 19902 et décision du Conseil constitutionnel n° 2007-559 DC du 6 décembre 2007 portant sur la loi organique, *JORF*, 8 décembre p. 19905.

une stabilité des institutions polynésiennes car la prime majoritaire n'a pas suffi à garantir une majorité stable et cohérente à l'assemblée de Polynésie. Au gré de motions de censure, ce sont ainsi cinq gouvernements qui se sont succédés dans cette collectivité d'Outre-mer²¹. Ces lois apportent de très nombreuses retouches au statut de la Polynésie, dont on ne retiendra ici que l'essentiel.

L'article 3 de la loi modifie en profondeur le mode de scrutin à l'élection de l'assemblée. Le scrutin est à présent organisé à deux tours, ayant lieu à deux semaines d'intervalle, les 27 janvier et 10 février 2008, pour la première élection se déroulant suivant le nouveau système. Ce scrutin est toujours organisé par circonscription ; si une liste obtient la majorité absolue, les sièges sont répartis à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne entre les listes ayant obtenu plus de 5 % des voix. Sinon, un second tour est organisé au terme duquel les sièges sont répartis à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne entre les listes ayant obtenu 5 % au moins des voix. Il s'agit de permettre une clarification des enjeux et de faire en sorte qu'entre les deux tours les électeurs réfléchissent à l'importance de leur vote.

On remarquera aussi que la motion de censure existante est remplacée par une motion de défiance constructive beaucoup plus dissuasive (article 5 de la loi organique). Celle-ci ne sera recevable que si elle est signée par le quart des membres de l'assemblée. Elle mentionne les motifs pour lesquels elle est présentée, le nom du candidat appelé à présider le gouvernement de la Polynésie française en cas d'adoption de la motion. Ne sont recensés que les votes favorables à la motion de défiance qui ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des représentants à l'assemblée. Le candidat à la fonction de président de la Polynésie française est déclaré élu et entre en fonction si la motion est adoptée. De même une « question de confiance » peut être posée par le président sur le vote du budget. Il engage alors la responsabilité du gouvernement et le projet est adopté sauf dépôt d'une « motion de renvoi » présentée par le quart au moins des membres de l'assemblée ; elle comporte un projet de budget alternatif et mentionne le nom du candidat à la présidence de la Polynésie française.

De nombreuses dispositions du statut de 2004 sont modifiées ; on regrettera que le législateur organique n'ait pas profité de cette occasion pour codifier ce statut dans le code général des collectivités territoriales comme il l'a fait pour quatre autres collectivités d'outre-mer. Espérons que ces retouches permettront d'obtenir davantage de cohésion dans la gouvernance de la Polynésie française.

• Département, remplacement des conseillers généraux par leurs suppléants en cas d'élection en tant que parlementaire²²

L'article 4 de la loi 2007-128 du 31 janvier 2007 a prévu l'institution d'un « ticket » aux élections cantonales. Le candidat se présente ainsi avec un suppléant de sexe opposé qui ne devait le remplacer que dans quatre cas : décès, présomption d'absence, hypothèse rare de nomination au conseil constitutionnel, démission pour incompatibilité avec un mandat local ou de parlementaire européen.

21. Pour une étude détaillée, on se reportera à l'article très documenté d'E.P. Guiselin « La modernisation du régime électoral des assemblées des collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie, entre respect des particularismes et primat majoritaire », *RFDA*, 2008, p. 125.

22. Loi 2008-175 du 26 février 2008 facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général, *JORF*, 27 février 2008, p. 3170.

Issue d'une proposition de loi, la loi très brève du 26 février 2008 se contente d'ajouter un cinquième cas où le suppléant remplace le conseiller général élu : démission en raison d'un impossible cumul avec un mandat parlementaire. D'apparence anodine, cette loi permet tout de même à un parlementaire de se faire élire conseiller général pour démissionner ensuite aussitôt. C'est pourquoi elle a suscité un recours des sénateurs de l'opposition devant le Conseil constitutionnel qui a rendu à cette occasion une intéressante décision²³.

En premier lieu, les sénateurs invoquaient une tradition républicaine en vertu de laquelle les règles électorales ne pourraient être modifiées dans l'année qui précède un scrutin et, *a fortiori*, lorsque, comme en février 2008, le processus électoral a débuté. Ils estimaient que cet usage avait acquis la force d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République. Le Conseil constitutionnel ne reconnaît pas l'existence d'un tel principe, diverses lois antérieures au Préambule de la Constitution de 1946 ayant modifié les règles électorales dans l'année qui précédait le scrutin.

Ensuite, les sénateurs invoquaient une atteinte à la liberté de choix des électeurs, en créant une incertitude sur l'identité de la personne qui exercera le mandat. Le Conseil constitutionnel indique que l'électeur est conscient du choix effectué puisqu'il n'ignore pas que le candidat est déjà parlementaire.

Enfin, cette loi violerait l'égalité du suffrage et altérerait la sincérité du scrutin. Le Conseil constitutionnel estime qu'en elle-même la loi ne favorise pas les manœuvres électorales et qu'il appartiendrait au juge de l'élection d'apprécier si la candidature d'un parlementaire qui n'aurait jamais eu l'intention de siéger au conseil général à la seule fin de faciliter l'élection de son remplaçant a ou non altéré, dans les circonstances de l'espèce, la sincérité du scrutin.

Même si elle est critiquable dans la mesure où elle incitera l'électeur à désigner un candidat qui n'occupera pas ensuite le siège convoité, cette nouvelle loi peut permettre, certes à la marge, un meilleur accès des femmes dans les conseils généraux. Restera à établir le bilan de son application.

III – AGENTS PUBLICS

• Le pouvoir d'achat des fonctionnaires en question

La question du pouvoir d'achat des fonctionnaires est revenue bruyamment sur le devant de la scène au début de l'année 2008 lors de l'ouverture des traditionnelles négociations salariales. La nouvelle politique du gouvernement est de limiter autant que faire se peut les augmentations globales passant par le point d'indice en individualisant de plus en plus les rémunérations.

Le contentieux salarial entre le gouvernement et les syndicats est cependant assez lourd. Aucun accord global n'a été signé depuis 1998 et les diverses fédérations exigeaient depuis longtemps de nouvelles négociations pour revaloriser le point d'indice et apurer le « passif ». Forts du succès de la grève du 20 novembre 2007 qui avait mobilisé environ le tiers des agents de l'État, les syndicats ont pensé pouvoir relancer les négociations avec le gouvernement sur les bases habituelles. Ces négociations, qui se sont ouvertes le 17 décembre 2007, se sont déroulées cependant dans une perspective très différente qui

23. Décision du CC 2008-563 DC du 21 février 2008 sur cette loi, *JORF*, 27 février, p. 3170. Voir le commentaire de M. Verpeaux, *AJDA*, 2008, p. 634.

les a profondément irrités. D'entrée de jeu, le ministre a refusé une augmentation générale, qu'il considère comme anonyme, au profit de mesures catégorielles. Il a donc présenté une proposition de revalorisation de 0,8 % du point d'indice pour l'année 2008 à condition que les syndicats signent au moins une partie du protocole d'accord concernant les mesures catégorielles. La faiblesse de cette revalorisation générale doit être compensée par la mise en place d'un mécanisme individualisé de «garantie du pouvoir d'achat» selon lequel tous les fonctionnaires qui ont perdu du pouvoir d'achat depuis 2000 (soit 17 % des effectifs selon le ministère) recevraient une prime particulière. Plus de la moitié des agents concernés devraient toucher 700 euros environ et 10 % plus de 1 500 euros. La perte du pouvoir d'achat sera constatée sur la base de l'ensemble des augmentations reçues par les agents, que ce soit au titre du point d'indice ou bien au titre des promotions et des avancements d'échelon à l'ancienneté. Ce mécanisme sera appliqué automatiquement à tous les agents bloqués dans leur avancement de grade depuis quatre ans.

Les diverses fédérations de fonctionnaires ont appelé à la grève le 24 janvier 2008, mouvement moins bien suivi qu'en novembre 2007 mais assez bien perçu dans l'opinion puisque 27 % seulement des français pensent que les réformes engagées concernant la fonction publique pourront améliorer la qualité du service public et que 18 % estiment que les rémunérations versées aux fonctionnaires sont trop élevées²⁴. Le ministre a également proposé de déconnecter les négociations salariales de la préparation du budget en les organisant tous les ans au printemps. L'année 2008 a donc été marquée une fois de plus par le refus des syndicats de signer le volet salarial des négociations annuelles avec le gouvernement. Il est vrai que le retour de l'inflation, estimé entre 1,8 et 2 % pour 2008 est de nature à inquiéter d'autant plus que les revalorisations de ces dernières années n'ont pas suffi à la compenser. Au total, en effet, le point d'indice a été augmenté de 1,2 % en 2001, de 1,3 % en 2002, de 0,5 % en 2004, de 1,8 % en 2005, de 0,5 % en 2006 et de 1,1 % en 2007 (l'indice officiel des prix à la consommation pour cette dernière année étant de 1,5 %).

Les autres volets du protocole ont été signés par une partie seulement des fédérations (CFDT, CFE-CGC, CFTC, UNSA-Fonctionnaires et Fédération hospitalière de France). Ceux-ci concernent le nouvel agenda des négociations, qui inclut désormais une négociation triennale afin de fixer les orientations salariales sur les trois années à venir, une nouvelle politique indemnitaire intégrant systématiquement la performance collective et/ou individuelle, associée à la reconstruction des grilles indiciaires et l'amélioration des passages de grades, et le mécanisme de garantie du pouvoir d'achat du traitement indiciaire (ce dernier volet n'ayant été signé que par la CFDT, la CFE-CGC et la CFTC).

On s'achemine donc vers une réorganisation générale de la politique salariale qui intègre désormais les diverses dimensions de la réforme.

Une première mesure concerne la redistribution d'une partie des économies réalisées par la suppression des postes de fonctionnaires partant à la retraite. Selon le ministère des finances, la suppression de 22 791 postes en 2008 devrait permettre de dégager une économie de 458 millions d'euros dont la moitié devrait être utilisée pour des revalorisations ciblées. C'est ainsi que la Défense devrait recevoir une enveloppe de 102 millions afin d'augmenter les traitements des militaires du rang et des sous-officiers, alors que 18 millions seraient consacrés à une amélioration du régime indemnitaire des agents du ministère de l'écologie et à la création d'une nouvelle indemnité de mobilité afin de faciliter la réorganisation des services déconcentrés. Par ailleurs, 41 millions seraient réservés pour la «revalorisation de la fonction enseignante» et 49 millions pour l'inté-

24. Voir notamment l'enquête d'Ipsos pour la Gazette des communes du 28 janvier 2008, consultable à : <http://www.ipsos.fr/CanalIpsos/articles/2428.asp?rubId=21>

gration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles. Plusieurs centaines de millions sont également prévus au budget 2008 pour compenser les exonérations fiscales et sociales et pour rémunérer les heures supplémentaires.

Une seconde mesure est l'utilisation des heures supplémentaires. Ces dernières seront désormais payées 25 % de plus que les heures normales²⁵. Le ministère des finances a prévu une enveloppe de 335 millions couvrant les exonérations de charges salariales comme la majoration de rémunération. Tout compris, l'heure supplémentaire devait donc être supérieure à l'heure normale de 33 % pour les infirmières et de 48 % pour les policiers. Néanmoins, les heures supplémentaires annuelles des enseignants (qui représentent 542 millions d'euros) ne bénéficient pas de ce nouveau régime, ce qui constitue évidemment une économie appréciable puisque ces heures sont payées, d'après le ministère, au niveau de l'heure normale et selon les syndicats sensiblement moins. Les enseignants, qui constituent toujours près de la moitié de la fonction publique de l'État, seront donc les grands perdants sur le terrain du pouvoir d'achat. Mais comme ils sont également les plus syndiqués, on peut s'attendre à de nouveaux conflits sociaux.

Une troisième mesure est l'utilisation systématique des primes à la performance qui constitue à la fois un des principaux outils de la réforme de l'État et un véritable enjeu de pouvoir corporatif dépassant la seule logique gestionnaire. Dans la plupart des cas, la modulation effective des primes n'est utilisée à titre individuel que pour les cadres, les agents de catégorie B et C ne touchant que des primes catégorielles. Même si des efforts de remise en ordre des régimes indemnitaires ont été entrepris, il faut bien reconnaître qu'il est impossible pour l'instant de connaître la réalité des pratiques qui varient sensiblement d'un ministère à l'autre. Enfin, *last but not least*, ces primes à la performance n'ont qu'un impact mineur au regard des primes forfaitaires distribuées selon les corps, qui constituent d'ailleurs les freins les plus puissants à la mobilité. La part de ces primes varie d'ailleurs de manière totalement arbitraire selon les secteurs. C'est ainsi qu'elles constituent toujours 62 % de la rémunération des officiers et des ingénieurs des grands corps, 50 % de celle des magistrats mais 10 % ou moins de celle des enseignants. Il est donc peu vraisemblable que les primes à la performance puissent se substituer à court terme aux primes forfaitaires, sinon les mieux lotis d'hier pourraient être les plus vulnérables de demain, à supposer que les corps touchant les primes les plus importantes ne soient pas les plus actifs pour demander des revalorisations salariales.

• Réformer les concours

La question des concours a fait l'objet d'un rapport remis en janvier 2008 au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique²⁶. La sociologie administrative avait montré depuis longtemps que les concours, qui constituent un « mythe » national né au XIX^e siècle du principe méritocratique républicain, étaient pour le moins inadaptés au recrutement des personnels de l'État, pour deux raisons principales. La première est que les concours ne font généralement que reproduire une sélection de type universitaire, un académisme favorisant le bachotage au profit de ceux qui détiennent le capital culturel le plus important et au détriment de ceux qui n'ont pu mener de longues études ou qui ne savent pas manier le « style concours ». Cette question est revenue au premier plan des

25. Décret n° 2008-199 du 27 février 2008 relatif à la rémunération des heures supplémentaires de certains fonctionnaires, *JORF*, 29 février 2008, p. 82.

26. Corinne Desforges et Jean-Guy de Chalvron, *Rapport de la mission préparatoire au réexamen général du contenu des concours d'accès à la fonction publique de l'État*, Paris, 2008.

préoccupations lorsqu'on a commencé de s'interroger sur la diversification des recrutements dans la fonction publique. Une seconde raison tient au fait que les concours suscitent la suraccumulation de diplômes universitaires qui déstabilise les logiques de recrutement puisque beaucoup de candidats visent des concours d'un niveau inférieur à celui auquel les diplômes qu'ils possèdent les autorisent à s'inscrire. *In fine*, ces postulants ne s'avèrent pas nécessairement surqualifiés car ils ne possèdent pas le savoir-faire ou la pratique professionnelle qui pourraient être utiles. Il faut donc faire appel à la formation professionnelle pour corriger ce défaut d'adaptation au poste ou recommencer la formation dans les écoles administratives. La question des concours pose donc à la fois la question de l'égalité de tous les candidats face aux procédures de recrutements, mais aussi celle de l'adéquation du personnel aux besoins des services.

L'administration s'est donc enfin saisie du dossier à un moment où la réforme de l'État s'oriente vers un rapprochement des fonctionnaires et des salariés du secteur privé et à un moment où une part importante de la fonction publique doit être renouvelée. Le rapport souligne donc l'extrême complexité dans l'organisation des concours, l'interministérialité étant rare, le fait que l'information sur ces concours est éclatée et donc discriminante, l'absence d'affichage des objectifs assignés aux concours et, ce qui est sans doute plus contestable, la trop grande liberté accordée aux jurys, ces derniers étant d'ailleurs systématiquement remis en cause pour leur manque de professionnalisme. Le rapport note en particulier que l'entretien avec le jury «...est une épreuve très éloignée des entretiens d'embauche menés dans le privé où les évaluateurs sont généralement accompagnés d'un professionnel du recrutement». Les propositions du rapport s'organisent autour de quelques axes principaux : valoriser la gestion des ressources humaines, organiser l'interministérialité des concours en créant des banques de données sur les formations, les sujets, les profils recherchés, définir le socle des connaissances utiles pour chaque métier, préciser la nature des épreuves pour chaque étape des concours en privilégiant la validité des acquis de l'expérience professionnelle pour les concours internes, mettre en place des grilles systématiques relatives à l'architecture des concours, ouvrir des concours uniques par niveau communs à plusieurs filières. En ce qui concerne la lutte contre le phénomène des personnes surdiplômées, le rapport paraît plus embarrassé, car, juridiquement, il n'existe aucun moyen d'écarter ceux qui ont plus de diplômes que ceux requis par le concours. Par ailleurs, le rapport souligne qu'il existe toujours la possibilité de s'engager dans la voie d'une dualisation des recrutements qui conduirait à supprimer le concours pour la plus grande partie des recrutements qui seraient ainsi contractualisés. On remarque que les rapporteurs ont surtout entendu des représentants de cabinets privés de recrutement et deux enseignants seulement figurent parmi la centaine de personnalités auditionnées (dans la catégorie «divers»).

• La situation des enseignants

En janvier 2008 est paru le *Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant*, rapport de la commission présidée par Marcel Pochard²⁷. Il est le fruit des travaux de la commission sur «la condition enseignante», travaux qui se sont inscrits dans la perspective d'améliorer les résultats du système scolaire qui paraissent médiocres au regard d'enquêtes internationales. Deux grandes préoccupations apparaissent dès l'introduction, celle tout d'abord de renforcer la gestion des ressources humaines à l'Éducation nationale, celle ensuite de faire évoluer la régulation du système éducatif qui est trop centralisée.

27. La Documentation française, Paris, 2008.

L'originalité de ce rapport de qualité vient du fait qu'il part d'une analyse systématique des réalités professionnelles des enseignants. La commission relève quelques éléments centraux qui définissent la condition enseignante en France : la solitude des enseignants qui ne trouvent pas souvent à travailler en équipe, la multiplicité des facettes de leur métier (réflexion qui conduit à remettre en question l'idée apparemment simple de découper la fonction publique en « métiers »), leur demande de reconnaissance professionnelle qui se heurte à la méfiance que leur inspirent une gestion ou une non-gestion de proximité, le poids du « non-dit » dans l'organisation de la vie professionnelle au-delà du fatras des circulaires, la mauvaise gestion des débuts et des fins de carrière.

La commission a donc passé en revue les mesures envisageables selon divers scénarios pour améliorer la situation. Elle prône notamment de renforcer l'autonomie des équipes éducatives comme des établissements et de systématiser les évaluations internes et externes. En ce qui concerne les conditions d'exercice du métier, la commission souligne l'intérêt de dépasser la comptabilité du temps d'enseignement pour développer un temps de travail global élargi à toutes les activités d'encadrement ou de suivi des élèves assurées par les enseignants. Elle constate également que les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) n'ont pas réussi à préparer correctement les enseignants à leur métier et elle envisage plusieurs hypothèses dont celle, inspirée de l'étranger, qui consisterait à changer le système de recrutement en distinguant la certification, qui serait réalisée au sein de masters professionnels à l'université, du recrutement qui se ferait, soit sur la base de concours simplifiés, soit sur celle d'une inscription sur une liste d'aptitude suivie d'un recrutement local soit encore sur la base de candidatures individuelles. La diversification des profils passerait par la réactivation d'instituts de préparation accessibles aux candidats d'origine modeste. Quant aux carrières, la commission évoque diverses possibilités pour que celles-ci soient plus diversifiées et surtout mieux suivies, notamment à travers des bilans de compétence. Elle émet le vœu que les rémunérations de début de carrière soient revalorisées, que des primes soient accordées en contrepartie d'obligations de présence supplémentaires pour les enseignants volontaires. Une réorganisation générale des carrières pourrait passer par la constitution d'une filière d'enseignement qui viendrait se substituer aux corps actuels, dans la perspective des mesures de réforme analysée par le rapport du Conseil d'État de 2003. En revanche, l'idée de constituer une quatrième fonction publique est écartée.

• Le projet de loi sur la mobilité des fonctionnaires

Un projet de loi concernant la mobilité des fonctionnaires a été soumis au Conseil supérieur de la fonction publique le 18 mars 2008. Ce projet a suscité l'hostilité générale des syndicats qui ont voté contre (CFTC, CGT, FSU, FO, Solidaires, Unsa) ou se sont abstenus (CFDT, CGC). Les dispositions de ce projet entendent organiser l'un des éléments centraux de la réforme de la fonction publique annoncée par le Président de la République au mois de septembre 2007. Le projet établit le droit à la mobilité (article 4 du projet) qui ne serait plus entravé par les statuts particuliers des corps et reposerait sur des détachements et des intégrations systématiques (le droit à l'intégration direct dans un corps est reconnu). Il vient également encadrer ce droit en organisant une garantie de mobilité notamment entre la fonction publique civile et la fonction publique militaire ou entre les trois fonctions publiques en cas de cumul d'emplois. Les avantages de carrière obtenus dans le cadre du corps d'accueil seront reconnus dans celui du corps d'origine.

Quatre dispositions ont néanmoins provoqué une réaction de rejet de la part des syndicats. La première prévoit des aides à la mobilité pour les administrations d'accueil lors de restructurations. La seconde permet de cumuler plusieurs emplois à temps non

complet. La troisième autoriserait le recours à l'intérim pour combler des vacances de postes. La quatrième, enfin, qui fait l'objet d'un article 7, prévoit que les fonctionnaires dont l'emploi serait supprimé et mis dès lors dans une position dite de «réorientation professionnelle» seraient mis d'office en disponibilité dans le cas où ils refuseraient trois propositions d'emplois successives qui correspondraient à leur niveau de qualification et à leur profil professionnel.

Sans le dire expressément, le projet de loi vient introduire de manière subreptice une disposition qui pourrait signifier la fin de la sécurité de l'emploi dans la fonction publique. En effet, l'article 7 vient articuler la mobilité aux restructurations en cours ou à venir en créant une position de réorientation professionnelle. Selon le rapport accompagnant le projet de loi : «La réorientation professionnelle est la situation dans laquelle un fonctionnaire privé d'affectation par suite d'une suppression ou d'une modification substantielle de son emploi bénéficie d'actions d'accompagnement organisées par son administration dans le cadre d'une convention». Le projet de loi s'inspire donc clairement du système des décharges d'emploi utilisé dans la fonction publique territoriale.

La réaction syndicale a donc porté sur le risque de voir les suppressions d'emplois se traduire en licenciements purs et simples, d'autant plus que d'autres dispositions du même projet semble entériner la contractualisation progressive de la fonction publique et que le gouvernement souhaite encourager les reconversions professionnelles passant notamment par le versement de primes aux volontaires qui voudraient quitter la fonction publique. La question, ici, une fois de plus, tient à la distance qui peut séparer de bonnes intentions des pratiques administratives réelles. En effet, tous les fonctionnaires savent d'expérience que la mobilité n'est jamais, ou que très rarement, organisée par leur administration et qu'ils doivent compter sur leurs propres ressources pour trouver un autre poste en cas de suppression de leur emploi. La mise en œuvre de cet article 7 suppose que chaque administration dispose de services réellement compétents en matière de gestion des ressources humaines au-delà des pétitions de principe et de personnels réellement motivés par le souci de trouver des emplois de remplacement aux agents concernés. Il faut bien reconnaître que cette situation est encore aujourd'hui l'exception. La mise en œuvre de cette disposition dépendra également du niveau de responsabilité auquel s'effectuera cet encadrement de la mobilité contrainte. S'agit-il du service, de la direction, du ministère ? Il faudra sans doute attendre des textes réglementaires, voire des circulaires, pour en connaître le détail et donc la portée pratique pour autant que ce projet n'évolue pas entre-temps.

IV – CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION, LIBERTÉS PUBLIQUES, RELATIONS AVEC LES CITOYENS

• Droits et libertés

1) Étrangers

Circulaires relatives à l'entrée et au séjour des étrangers

Une circulaire du ministère de l'immigration du 20 décembre 2007²⁸ précise les listes de métiers connaissant des difficultés de recrutement, pour lesquels des autorisations de travail pourront être délivrées, d'une part, aux ressortissants des dix nouveaux États membres de l'Union européenne et, d'autre part, à ceux des pays tiers, sans opposer la situation de l'emploi. 150 métiers sont ouverts aux premiers. Pour les ressortissants des

pays tiers, la liste est plus restreinte et est établie par zones géographiques : trente métiers y figurent, dont six pour l'ensemble des régions de la France métropolitaine. Cette circulaire n'est pas applicable aux ressortissants algériens et tunisiens et s'applique sous réserve d'accords bilatéraux plus favorables ; de tels accords ont été signés avec le Sénégal, le Gabon et le Congo, d'autres doivent l'être avec le Bénin, la Tunisie et les Philippines.

Une seconde circulaire du 7 janvier 2008²⁹ définit, en application de l'article 40 de la loi du 20 novembre 2007 relative à l'immigration³⁰ et, par référence à la précédente circulaire, les conditions d'une admission exceptionnelle au séjour, et donc d'une régularisation, des ressortissants des pays tiers exerçant une activité professionnelle dans un métier ou une zone géographique caractérisés par des difficultés de recrutement. La délivrance de la carte de séjour « salarié » ne pourra être délivrée que si ces ressortissants satisfont deux conditions cumulatives : premièrement, la reconnaissance de qualifications et/ou d'expérience professionnelle dans l'un des métiers énumérés, en ce qui concerne la région, par la circulaire du 20 décembre 2007 et, deuxièmement, la preuve d'un engagement ferme de l'employeur à occuper l'étranger dans l'un de ces métiers, cet engagement devant se traduire par une proposition de contrat de travail à durée indéterminée ou, à titre exceptionnel, à durée déterminée, mais d'une durée supérieure à un an. À titre exceptionnel également, pourront faire l'objet d'un examen les demandes liées à un métier ne figurant pas sur la liste régionale, mais connaissant des difficultés de recrutement particulièrement aiguës dans le bassin d'emploi concerné.

Cette circulaire ne permettra donc pas, comme le précise le ministre, une régularisation massive des salariés sans papiers, le dispositif ne couvrant qu'un nombre limité de bénéficiaires et la priorité étant toujours donnée à la lutte contre l'emploi illégal des étrangers.

Précisions sur l'articulation des mesures d'éloignement

Le Conseil d'État a apporté, dans deux avis contentieux, des précisions relatives à l'articulation des mesures d'éloignement prévues par l'article L. 511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers, depuis la loi du 24 juillet 2006, qui a institué la mesure prescrivant l'obligation de quitter le territoire français (OQTF)³¹.

Dans le premier avis³², il a précisé les cas où un arrêté de reconduite à la frontière peut être pris. À compter du 1^{er} janvier 2007, la procédure d'obligation de quitter le territoire français est la seule applicable lorsque l'autorité administrative refuse ou retire à un étranger en situation régulière un titre de séjour, pour un motif autre que l'existence d'une menace contre l'ordre public. La loi du 20 novembre 2007 relative à l'immigration permet toutefois aux préfets d'édicter un arrêté de reconduite à la frontière lorsque cette mesure n'a pas été exécutée au bout d'un an³³. En outre, selon la Haute assemblée, s'agissant des étrangers en situation irrégulière, qui entrent dans les catégories énoncées aux alinéas 1, 2 ou 4 du II de l'article L. 511-1, une mesure de reconduite à la frontière peut être prise, même s'ils ont fait l'objet d'une décision de refus de titre de séjour assortie d'une obligation de quitter le territoire français, le cas échéant avant l'expiration du délai d'un mois prévu pour l'exécution de cette mesure. Le seul dépôt d'une demande

29. NOR : IMI/N/08/00012/C ; v. *Le Monde*, 9 janvier 2008, p. 11.

30. Loi n° 2007-1631 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile (v. cette « Chronique », *RFAP*, n° 125). L'article 40 a modifié l'article L. 313-14 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

31. Art. L. 511-1, I.

32. CE, avis, 28 mars 2008, *M. Victor*, n° 310252 (sera publié au *Recueil Lebon*).

33. Art. L. 511-1, II., 3°.

de titre de séjour ne saurait faire obstacle à ce que l'autorité administrative décide la reconduite à la frontière d'un étranger en situation irrégulière se trouvant dans l'une de ces catégories³⁴.

Dans le second avis³⁵, il a précisé le lien entre l'obligation de quitter le territoire français et le refus de titre de séjour. Le Conseil d'État s'était prononcé sur le caractère divisible de l'acte administratif unique prévu par les dispositions du I de l'article L. 511-1, s'agissant de l'appréciation de sa légalité³⁶. Toutefois, il résulte de cet article que l'obligation de quitter le territoire français ne peut être prononcée indépendamment d'un refus explicite de titre de séjour. En revanche, cette dernière décision peut ne pas être assortie d'une obligation de quitter le territoire français. C'est le cas également en cas de refus implicite résultant du silence gardé pendant quatre mois par l'administration. L'administration ne peut prononcer une telle obligation qu'après avoir opposé, à nouveau, de manière explicite, un refus à la demande de séjour. Lorsqu'un étranger a fait l'objet, avant la date d'entrée en vigueur de la loi du 24 juillet 2006 (soit avant le 29 décembre 2006), d'une décision de refus, sans que cette mesure soit assortie d'un arrêté de reconduite à la frontière, l'administration peut, à titre transitoire³⁷, réexaminer la demande de titre de séjour et assortir son refus d'une obligation de quitter le territoire français³⁸. Enfin, lorsqu'un arrêté de reconduite à la frontière, pris avant cette date, n'a pas été exécuté pendant un délai anormalement long, une nouvelle décision de reconduite à la frontière, prise après la date d'entrée en vigueur de cette loi, n'est pas illégale, dès lors que l'étranger se trouve dans les prévisions du II de l'article L. 511-1, en raison de sa situation irrégulière.

Les précisions que le Conseil d'État apporte, dans le cadre des nombreuses demandes d'avis dont il est saisi par les tribunaux administratifs, confrontés quotidiennement aux difficultés d'application du nouveau dispositif, permettent d'en clarifier la portée³⁹. Une simplification est appelée par l'ensemble des acteurs. On peut espérer que les travaux de la Commission sur le cadre constitutionnel de la nouvelle politique d'immigration, présidée par Pierre Mazeaud, aient un tel impact.

Rapport d'activité 2007 de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)⁴⁰

L'année 2007 est marquée, en premier lieu, par les changements institutionnels opérés par la loi du 20 novembre 2007 relative à l'immigration c'est-à-dire le transfert de la tutelle de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides au nouveau ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement et la transformation de la Commission de recours des réfugiés, qui devient la Cour nationale du droit d'asile et, en second lieu, par une nette décélération de la baisse de la demande d'asile (35 520 dossiers, soit une diminution de 9,7 %). L'infléchissement est surtout net pour les premières demandes (23 804 soit – 9,4 %), alors que les réexamens chutent de manière significative (6 133 soit – 29 %). Les demandes d'asile à la frontière connaissent, en revanche, une brusque accélération (3 598 soit + 40 %), évolution jugée « préoccupante » par l'office. La Serbie est devenue le premier pays de provenance des demandeurs d'asile (personnes originaires du Kosovo et appartenant, dans leur majorité, à la commu-

34. Sauf pour les catégories mentionnées à l'article L. 511-4, qui ne peuvent faire l'objet ni d'une OQTF, ni d'une mesure de reconduite à la frontière.

35. CE, avis, 28 mars 2008, *M. Bouali*, n° 311893 (sera publié au *Recueil Lebon*).

36. CE, avis, 19 octobre 2007, *M. Hammou et M. Benabdelhak*, n° 306821 (sera publié au *Recueil Lebon*).

37. Et dans un délai raisonnable n'excédant pas un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

38. En ce sens, CE, avis, 28 novembre 2007, *M. Barjamaj*, n° 306901 (inédit au *Recueil Lebon*).

39. V. à ce sujet, Boucher (J.) et Bourgeois-Machureau (B.), « Le contentieux des obligations de quitter le territoire français : bilan d'étape », *AIDA*, 7/2008, chron., p. 344.

40. Disponible sur www.ofpra.gouv.fr et www.ladocumentationfrancaise.fr

nauté albanaise). Toutefois, la France passe au second rang des pays destinataires de demandeurs d'asile en Europe, derrière la Suède, où la demande augmente fortement (+ 49 %). On note également une brusque accélération en Grèce, mais une baisse significative aux Pays-Bas, contrairement à l'an passé.

S'agissant des décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, le taux d'accord en première instance est en augmentation (3 401, soit 11,6 %, contre 7,8 % en 2006). Le taux global d'admission, incluant les décisions de la Commission de recours des réfugiés, est de 29,9 % : 8 781 personnes ont été placées sous la protection de l'office et 23 569 ont été déboutées en 2007. Au cours des cinq dernières années, 171 594 personnes ont été définitivement déboutées.

2) Police et répression pénale

Loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sécurité

Cette loi, qui a suscité de nombreuses critiques et de vifs débats au Parlement, permet l'enfermement des criminels dangereux à la fin de leur peine, dans des centres socio-médicaux-judiciaires de sûreté⁴¹.

Elle institue une mesure de « rétention de sécurité », dont le principe doit être posé par la juridiction de jugement, qui s'applique à l'issue de la peine et peut être indéfiniment renouvelée. Elle est applicable aux personnes condamnées à une peine de réclusion criminelle d'une durée égale ou supérieure à quinze ans pour les crimes, commis sur un mineur ou de manière aggravée, d'assassinat ou de meurtre, de torture ou actes de barbarie, de viol, d'enlèvement ou de séquestration. Elle peut être prononcée par la juridiction régionale de la rétention de sûreté, à titre exceptionnel, à l'encontre des personnes dont il est établi, à la fin de l'exécution de leur peine, qu'elles présentent une particulière dangerosité, caractérisée par une probabilité très élevée de récidive en raison d'un trouble grave de leur personnalité, malgré des traitements adaptés.

Ce dispositif ne pourra, toutefois, s'appliquer aux personnes actuellement détenues. Bien qu'elle ne constitue pas une peine selon le Conseil constitutionnel, ce dernier a censuré la rétroactivité de cette mesure, car elle constitue une atteinte grave à la liberté individuelle⁴². Elle ne pourra donc être appliquée à des personnes condamnées avant la publication de la loi ou pour des faits commis antérieurement à celle-ci, contrairement à la surveillance de sûreté. Cela reporte donc à plus de quinze ans son application. Le Premier président de la Cour de cassation, consulté par le Président de la République sur les moyens d'appliquer immédiatement la rétention de sécurité, malgré la censure du Conseil constitutionnel, a accepté cette mission, mais a annoncé qu'il était hors de question de remettre en cause la décision du juge constitutionnel et le principe de non-rétroactivité de la loi.

Une procédure de déclaration d'irresponsabilité pénale pour trouble mental a, par ailleurs, été créée. Une hospitalisation d'office peut ensuite être ordonnée, ainsi que des mesures de sûreté. À l'inverse du non-lieu, elle figure au casier judiciaire, du moins, comme l'a précisé le Conseil constitutionnel, si des mesures de sûreté ont été prononcées contre l'intéressé.

41. Loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental, *JORF*, 26 février 2008, p. 3266.

42. Décision n° 2008-562 DC du 21 février 2008, *JORF*, 26 février 2008, p. 3272 ; com. B. Mathieu, *JCP-G*, 11/2008, 166.

Rapport d'activité 2007 de la Commission nationale de déontologie de la sécurité⁴³

La Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) a été saisie⁴⁴ de 144 dossiers en 2007 et en a traité 117 entre le 1^{er} février et la fin de l'année⁴⁵. 73 concernaient la police nationale, 21 la gendarmerie, 14 l'administration pénitentiaire, 3 la police municipale, 3 les services de sécurité des transports publics, 1 les douanes (2 n'entraient pas dans sa compétence). Elle a émis 86 avis, dont 50 accompagnés de recommandations (31 réclamations ont été jugées irrecevables). Elle a conclu à l'absence de manquement à la déontologie dans 42 dossiers. Elle a saisi le Parquet dans 5 dossiers et les autorités compétentes pour des poursuites disciplinaires, dans 11 affaires. Elle relève, comme les années précédentes, les gardes à vue excessives, les fouilles au corps injustifiées, le non-respect des droits des personnes mineures, le recours banalisé au menottage, l'usage illégitime de violences. Elle s'inquiète du développement des plaintes pour dénonciation calomnieuse déposées par des policiers contre des témoins de violences policières, à la suite de réclamations ayant entraîné sa saisine. Ces pressions inadmissibles contre les témoins pourraient compromettre son fonctionnement.

Le rapport comporte, outre le bilan de son activité, une étude sur l'accès aux soins des personnes privées de liberté (en garde-à-vue, placées en centre de rétention ou détenues dans des prisons) fondée sur les dossiers traités depuis 2001. Y sont dénoncés notamment l'absence d'assistance médicale la nuit ou le week-end, les problèmes d'escorte pour les consultations extérieures, les délais d'attente et le non-respect de la confidentialité durant l'examen médical.

Contrôle de la vidéosurveillance dans les lieux publics

Le président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a adressé, le 8 avril 2008, une note au ministre de l'intérieur, dans laquelle il demande que le contrôle de la vidéosurveillance des lieux publics soit effectué par la CNIL. Actuellement, elle n'intervient que pour les lieux non ouverts au public, ainsi les entreprises; la loi du 21 janvier 1995 soumet les dispositifs installés dans les lieux ouverts au public à autorisation préfectorale. M. Alex Türk estime que les nouveaux systèmes numérisés relèvent de la compétence de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et qu'elle offre les garanties d'une autorité administrative indépendante, contrairement à la Commission nationale de la vidéosurveillance, créée le 15 mai 2007 et placée auprès du ministère de l'intérieur, qui n'a qu'un rôle purement consultatif et aucun pouvoir de contrôle.

Légalité de la gestion automatisée des points du permis de conduire

Le Conseil d'État a estimé que la procédure automatisée de retrait de points et, en cas de solde nul, d'invalidation du permis de conduire est légale, compte tenu des garanties qui l'encadrent⁴⁶.

3) Prisons

Publication du décret d'application sur le Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Un peu plus de quatre mois après le vote de la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté⁴⁷, le décret d'application a été publié⁴⁸. Il précise notamment les conditions de recrutement des contrôleurs et des

43. Disponible sur www.cnds.fr et www.ladocumentationfrancaise.fr

44. Rappelons qu'elle peut être saisie par les parlementaires ou des autorités administratives indépendantes (Défenseur des enfants, Médiateur de la République et président de la HALDE).

45. Les avis adoptés en janvier 2007 ont été intégrés au rapport 2006.

46. CE, avis, 31 mars 2008, *M. Croquenois et M. Vincens*, n° 311095 (sera publié au *Recueil Lebon*).

47. V. cette « Chronique », *RFAP*, n° 125.

48. Décret n° 2008-246 du 12 mars 2008 relatif au Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *JORF*, 13 mars 2008, texte n° 21.

collaborateurs du Contrôleur général, l'origine de ses ressources et les conditions d'exercice du contrôle des lieux de privation de liberté. Il supprime la Commission nationale de contrôle des centres et locaux de rétention administrative et des zones d'attente, ses attributions relevant de la nouvelle institution.

Condamnation de l'État en raison des conditions de détention

Le Tribunal administratif de Rouen a condamné l'État à indemniser un détenu pour préjudice moral, en raison de ses conditions de détention, qui constituaient un manquement aux règles d'hygiène et de salubrité définies dans le code de procédure pénale et n'assuraient pas le respect de la dignité inhérente à la personne humaine⁴⁹. M. Donat avait été incarcéré pendant plus de quatre ans, avec deux autres détenus, dans des cellules d'un peu plus de 10 m² ne comportant pas de ventilation spécifique, ni de cloisonnement véritable du cabinet d'aisances. Ce jugement exemplaire sanctionne l'un des problèmes majeurs des prisons françaises, leur surpopulation. Selon un chercheur du Centre national de la recherche scientifique, Pierre Tournier, le nombre de détenus en surnombre dans les prisons françaises était de 13 014 au 1^{er} mars 2008; la population carcérale étant de 62 586 détenus pour 50 631 places⁵⁰.

4) Lutte contre les dérives sectaires

Par une circulaire du 25 février 2008, le ministre de l'intérieur demande aux préfets de relancer l'action de l'État en matière de lutte contre les dérives sectaires⁵¹. Il rappelle l'arsenal juridique disponible lorsque les faits permettent d'attester une atteinte à l'ordre public, aux biens ou aux personnes, la difficulté tenant notamment à l'établissement de preuves. Il leur demande de réunir au plus tôt les services concernés dans un groupe de travail restreint, qui se réunira au moins une fois par trimestre. La lutte contre les dérives sectaires a, en effet, été transférée, dans le cadre de la simplification des commissions administratives, au conseil départemental de prévention de la délinquance, de lutte contre la drogue, contre les dérives sectaires et d'aide aux victimes. Toutefois, pour des raisons d'efficacité, le ministre de l'intérieur estime nécessaire de constituer un groupe de travail spécifique s'inspirant des méthodes de travail et du fonctionnement des groupes d'intervention régionaux (GIR)⁵².

Dans son rapport d'activité 2007⁵³, la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) étudie la prévention et l'évaluation du risque sectaire (analyse du dispositif juridique, étude des notions d'emprise mentale et de mise en état de sujétion), rapporte les suites de la dernière commission d'enquête parlementaire sur les mineurs victimes des sectes, insiste sur la détection du risque dans le domaine économique, présente diverses études et relate les activités administratives réalisées en 2007 par la mission et les ministères.

• Réforme de l'État – Relations avec les citoyens

Décret sur l'organisation et le fonctionnement des services du Médiateur de la République

La loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique a reconnu, pour la première fois, l'existence de services placés sous l'autorité du Médiateur de la République, au sein desquels il peut recruter des fonctionnaires et agents non titulaires de droit public⁵⁴.

49. TA Rouen, 27 mars 2008, *M. Donat*, n° 0602590 ; *Le Monde*, 21 mai 2008.

50. *Le Monde*, 2 avril 2008.

51. NOR/INT/A/08/00044/C

52. Créés en 2002 avec l'objectif de lutter contre l'économie souterraine et les différentes formes de délinquance qui en découlent.

53. Disponible sur www.miviludes.gouv.fr et sur www.ladocumentationfrancaise.fr

54. Loi n° 2007-148, *JORF*, 6 février 2007, art. 50 modifiant l'article 15 de la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973.

Le décret n° 2008-99 du 31 janvier 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement de ces services⁵⁵ fixe les modalités d'application de cette disposition. Il précise notamment les conditions de recrutement des collaborateurs du Médiateur et l'origine de ses ressources. Les crédits de l'État sont, depuis la mise en œuvre de la LOLF, inscrits au programme «Coordination du travail gouvernemental». La loi de finances pour 2008 a conféré au Médiateur le statut d'ordonnateur principal. Ses moyens budgétaires étaient, en 2007, de 10 831 millions d'euros; 93 personnes étaient employées dans les services centraux.

Rapport d'activité 2007 du Médiateur de la République

L'activité du Médiateur de la République continue sa progression (+ 3,58 %). 65 077 dossiers ont été traités en 2007, dont 35 163 réclamations et 29 914 demandes d'information et d'orientation⁵⁶. 90 % des dossiers (58 361) ont été traités par les 275 délégués présents sur 375 sites; 6 716 l'ont été par les services centraux. Le taux de réussite des médiations est de 83 % pour ces derniers et de 79,6 % pour les délégués. Par ailleurs, 24 propositions de réforme ont été satisfaites et 13 formulées. Le Médiateur suggère également des réformes de l'expertise judiciaire, de la protection des victimes de violences conjugales, du fonctionnement du fichier national des incidents de remboursement des crédits des particuliers, des minima sociaux et de la protection sociale dans la fonction publique.

Jean-Paul Delevoye dresse, dans ce rapport, un réquisitoire contre les dysfonctionnements de l'administration en termes d'accueil, d'information et de respect de la légalité, tant vis-à-vis des usagers que de ses agents. Or, «pour être respectée, l'autorité doit être respectable [...] La décision doit être exemplaire, son application aussi»⁵⁷. Il dénonce également les relations parfois difficiles avec les maires des petites communes rurales, que «les lois successives de décentralisation ont conforté [...] dans l'idée que leur pouvoir était quasi-absolu»⁵⁸.

Ses actions pour un meilleur accès au droit des détenus et en faveur des handicapés ont été les points forts de son activité. Un premier bilan est dressé de l'action des délégués du Médiateur dans ces deux domaines. Ils assurent désormais des permanences dans 35 établissements pénitentiaires comptant plus de 25 000 détenus; depuis 2005, plus de 1 500 saisines ont été recensées, qui concernent majoritairement les demandes de transfert, mais aussi les conditions de détention et l'accès aux soins externes; leur taux de réussite varie de 60 à 70 selon les établissements. Des délégués correspondants des maisons départementales du handicap ont également été désignés; une enquête réalisée auprès d'eux révèle les difficultés de mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 relative au handicap.

Selon le Médiateur, «aujourd'hui, la Médiation ne peut plus s'envisager sans la prise en compte des droits humains, conséquence d'une évolution vers un *ombudsman* à la française»⁵⁹. Le projet de réforme constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, présenté en conseil des ministres le 23 avril 2008, sur la base des propositions du Comité Balladur, va dans ce sens, puisqu'il institue un Défenseur des droits des citoyens reprenant les attributions du Médiateur de la République.

55. *JORF*, 2 février 2008, p. 2097. Il abroge le décret n° 73-254 du 9 mars 1973 pris pour l'application de la loi du 3 janvier 1973 et relatif à certains collaborateurs du Médiateur, ainsi que le décret n° 86-237 du 18 février 1986 relatif aux délégués territoriaux.

56. Disponible sur www.mediateur-republique.fr et www.ladocumentationfrancaise.fr

57. *Rapport*, p. 3; v. également, p. 28 et s. et *Médiateur Actualités*, février 2008, n° 34, disponible sur le site du Médiateur de la République, p. 2.

58. *Rapport*, p. 37.

59. *Ibid.*, p. 2-3.